

Grzegorz Krawczyk

Robert Tomanek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ROZWÓJ SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH JAKO PRIORYTET STRATEGII REGIONALNYCH W POLSCE

Wprowadzenie

Rozwój transportu jest powszechnym elementem strategii rozwoju województw (nazywanych tu strategiami regionalnymi), choć zazwyczaj nie jest traktowany jako priorytet. W każdej strategii regionalnej tematyka rozwoju transportu jest obecna. Jednocześnie można zauważyć, że poszczególne województwa różnie definiują priorytety rozwoju transportu oraz instrumentarium, które ma służyć realizacji zamierzeń regionalnych podmiotów polityki transportowej. Odmienności pomiędzy poszczególnymi województwami dotyczą stopnia doprecyzowania zamierzeń w obszarze systemu transportowego oraz ilości podsystemów transportowych objętych strategią. Zagadnienia te zostały poddane ocenie i w syntetyczny sposób przedstawiono je w niniejszym opracowaniu. Ponadto zamieszczono przegląd stanu prac nad regionalnymi strategiami transportowymi.

Systemy transportowe w strategiach regionalnych w Polsce

Obowiązek tworzenia (i aktualizacji) strategii rozwoju województwa wynika z art. 11 ustawy o samorządzie województwa¹ i ma na celu m.in. pobudzenie aktywności gospodarczej, podniesienie konkurencyjności regionu oraz kształto-

¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

wanie ładu przestrzennego. Ustawodawca wskazał instytucje, z którymi samorząd województwa może nawiązać współpracę na etapie planowania i realizacji działań – są to jednostki administracji publicznej, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, wyższe uczelnie oraz instytuty naukowo-badawcze (art. 12 ustawy). Jednostki te są podstawowymi interesariuszami strategii, z którymi prowadzony jest dialog w procesie analizy i planowania strategicznego na poziomie regionalnym.

Obowiązujące strategie regionalne nakreślono w perspektywie 2020 r. (trwa proces aktualizacji i wyznaczania perspektywy 2030). Przegląd treści poszczególnych strategii wojewódzkich pokazuje, że dokumenty te przygotowano przy wykorzystaniu różnych podstaw metodologicznych, co skutkuje m.in. zróżnicowaną terminologią oraz zmiennym podejściem w zakresie precyzji zapisu zadań i działań. W strategiach zaakceptowano fakt, że zasadnicze znaczenie dla sprawnego rozwoju województwa ma transport spełniający funkcje: konsumpcyjną, produkcyjną i integracyjną². Zagadnienia rozwoju transportu występują we wszystkich strategiach regionalnych i przejawiają się w formułowaniu celów dotyczących:

- dostępności transportowej,
- konkurencyjności transportu,
- zrównoważenia transportu.

O ile jednak kwestie konkurencyjności i zrównoważenia transportu przybrały postać dość ogólną (żeby nie powiedzieć ogólnikową), a często zupełnie nie są ujmowane w analizowanych dokumentach, to już zagadnienia poprawy dostępności transportowej województw są obszerne i zazwyczaj dookreślone w postaci wyraźnie zidentyfikowanych zamierzeń inwestycyjnych.

Przegląd wojewódzkich strategii rozwoju pozwala stwierdzić, że pierwotne eksponowanie założeń dotyczących systemu transportowego następuje na trzech poziomach:

- priorytetów/celów głównych (województwa: małopolskie, podkarpackie, pomorskie),
- celów podrzędnych (województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, podlaskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie),
- działań/zadań (województwo dolnośląskie).

² S. Krawiec, Zarządzanie mobilnością jako niezbędny instrument rozwoju regionalnego, w: Zarządzanie rozwojem regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy, red. K. Malik, Politechnika Opolska, Opole 2010, s. 171.

Można zatem zauważyć, że choć zagadnienia związane z rozwojem transportu są obecne we wszystkich strategiach regionalnych, to jednak w zróżnicowany sposób akcentuje się wagę tej tematyki. Osobną kwestią jest realność poszczególnych zamierzeń – wydaje się, że dość często strategię sprowadza się do roli narzędzia ewentualnych starań o finansowanie rozwoju ze środków wewnętrznych.

Gałęziowa i subsystemowa aktywność samorządów województw dotycząca polityki transportowej

Zapisy strategii regionalnych dotyczą infrastruktury poszczególnych gałęzi transportu oraz podsystemów takich, jak transport zbiorowy, węzły multimodalne i centra logistyczne oraz Inteligentne Systemy Transportowe (ITS – nazywane też systemami telematycznymi). Poziom doprecyzowania zamierzeń jest zróżnicowany – w niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki rangowania zapisów strategii na podstawie oceny w skali: 1 (zapis ogólny), 2 (zarys przedsięwzięcia), 3 (odniesienie zapisów do skonkretyzowanego przedsięwzięcia). Zbiorczą ocenę stopnia doprecyzowania zamierzeń dotyczących regionalnego systemu transportowego przedstawiono w tab. 1. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku innych przedsięwzięć określonych w strategiach regionalnych, także wiele zamierzeń dotyczących transportu można osiągnąć tylko w przypadku podjęcia działań przez podmioty mające bezpośrednią gestię w tym zakresie. Nie można jednak twierdzić (jak to czasem zdarza się w przypadku dyskusji o podziale kompetencji), że samorząd województwa nie ma prawa decydować o rozwoju tych fragmentów systemu transportowego, które zajmują się realizacją zadań własnych innych podmiotów polityki transportowej. To prawo wynika właśnie z ustawowych uprawnień do programowania rozwoju województwa.

Zdecydowanie najczęściej doprecyzowanie zamierzeń dotyczy obszaru infrastruktury – w szczególności transportu lotniczego i drogowego. W przypadku infrastruktury drogowej planuje się m.in. budowę autostrad, dróg ekspresowych, dróg krajowych i powiatowych oraz stworzenie obwodnic największych regionalnych ośrodków miejskich. Identyfikowane są także odcinki dróg wymagające modernizacji i przebudowy w celu polepszenia parametrów lub podwyższenia kategorii danej drogi. W przypadku transportu lotniczego zamierzenia strategiczne dotyczą rozwoju regionalnych portów lotniczych będących elementem TEN-T (Trans-European Transport Networks) oraz nowych portów w przypadku województw, które nie mają jeszcze lotnisk komunikacyjnych (lubelskie, opolskie, świętokrzyskie).

Tabela 1

Ocena stopnia doprecyzowania zamierzeń dotyczących systemu transportowego w strategiach regionalnych

Województwo	Infrastruktura				Centra logistyczne i węzły multimodalne	Transport zbiorowy	Telematyka transportu
	drogowa	kolejowa	lotnicza	wodna			
Dolnośląskie	1	1	1	1	–	–	–
Kujawsko-pomorskie	3	2	3	2	–	2	–
Lubelskie	3	3	3	–	2	2	
Lubuskie	3	2	3	2	2	3	3
Łódzkie	3	2	3	–	1	1	1
Małopolskie	3	2	3	3	1	3	2
Mazowieckie	3	3	3	–	2	3	2
Opolskie	3	2	3	2	1	–	–
Podkarpackie	3	3	3	–	2	2	–
Podlaskie	3	3	3	1	3	3	2
Pomorskie	1	1	3	2	1	2	–
Śląskie	2	1	3	1	1	2	1
Świętokrzyskie	1	1	1	–	–	1	–
Warmińsko-mazurskie	3	3	3	3	–	2	–
Wielkopolskie	1	1	1	1	1	1	–
Zachodnio-pomorskie	3	1	1	3	3	1	–
Liczba najwyższych not	11	5	12	3	2	4	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw.

Mniej uwagi poświęcono rozwojowi infrastruktury pozostałych gałęzi transportu. Projekty dotyczące transportu kolejowego skoncentrowano na modernizacji i podwyższeniu maksymalnej prędkości na wybranych liniach kolejowych. Rzadko pojawiają się propozycje budowy nowych linii (w tym także dotyczące kolei dużych prędkości) oraz przedłużenia lub rewitalizacji już istniejących. W przypadku transportu wodnego śródlądowego proponuje się rewitali-

zając niektórych szlaków, skupiając się w głównej mierze na drodze wodnej Wiśły i Odry. Czasem upatruje się w rozwoju tej gałęzi transportu szansy na poprawę walorów turystycznych i dodatkową promocję regionu.

W procesie tworzenia strategii regionalnych marginalnie potraktowano tematykę przewozów kombinowanych, transportu zbiorowego i rozwiązań telematycznych. Kwestie wsparcia budowy centrów logistycznych oraz rozwoju transportu multimodalnego sprowadzono do wyrażenia dość ogólnych zamiarów realizacji tego typu przedsięwzięć. Propozycje rozwoju transportu zbiorowego skupiono na zbiorowym transporcie miejskim. Najczęściej zajmowano się integracją transportu zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia węzłów przesiadkowych i koordynacji rozkładów jazdy. Przedstawiono także zamiary: poprawy jakości i ekologiczności taboru, stosowania w miejskim ruchu drogowym priorytetów dla transportu zbiorowego oraz wzrostu bezpieczeństwa i promocji transportu zbiorowego. Najmniej uwagi poświęcono inwestycjom w zakresie ITS – tylko jedno województwo (lubuskie) zapowiada podjęcie doprecyzowanych działań w tym zakresie.

Można zauważyć, że rozwój systemu transportowego na etapie strategii kojarzony jest przede wszystkim z jego materialnym obliczem w postaci infrastruktury. Kwestie organizacji i zarządzania systemem transportowym schodzą (póki co) na dalszy plan. W strategiach regionalnych w różnym zakresie doprecyzowano przedsięwzięcia dotyczące poszczególnych podsystemów transportowych. Dokumenty, w których przynajmniej cztery podsystemy zawierają propozycje przedsięwzięć (ranga 3 – zob. tab. 1) sklasyfikowano jako strategie kompleksowe, dwie lub trzy pozycje jako strategie koncentracji, pozostałe jako strategie ogólne (zob. tab. 2).

Tabela 2

Klasyfikacja strategii regionalnych ze względu na kryterium liczby podsystemów transportowych, dla których doprecyzowano przedsięwzięcia

Województwo	Liczba podsystemów z doprecyzowanymi zamierzeniami	Całościowa ocena strategii	Opracowanie strategii transportowej
1	2	3	4
Dolnośląskie	0	ogólna	nie
Kujawsko-pomorskie	2	koncentracji	tak
Lubelskie	3	koncentracji	nie
Lubuskie	4	kompleksowa	tak
Łódzkie	2	koncentracji	nie

cd. tabeli 2

1	2	3	4
Małopolskie	4	kompleksowa	tak
Mazowieckie	4	kompleksowa	nie
Opolskie	2	koncentracji	nie
Podkarpackie	3	koncentracji	nie
Podlaskie	5	kompleksowa	nie
Pomorskie	1	ogólna	tak
Śląskie	1	ogólna	w opracowaniu
Świętokrzyskie	0	ogólna	tak
Warmińsko-mazurskie	4	kompleksowa	nie
Wielkopolskie	0	ogólna	nie
Zachodniopomorskie	3	koncentracji	tak

Źródło: *Ibid.*

W pięciu województwach można mówić o strategiach ogólnych, w sześciu o strategiach koncentracji, a w pięciu o strategiach kompleksowych. Choć istnieje obawa, że strategie kompleksowe zbyt szeroko (w stosunku do instrumentów) ujmują zamierzenia dotyczące transportu, to jednak trudno odmówić takiemu podejściu zalety wykorzystania potencjału posiadanego systemu.

Strategie transportowe w regionach

Regionalne strategie transportowe zostały przygotowane w sześciu województwach, ponadto w województwie śląskim podjęto prace w tym zakresie (zob. tab. 2). Dokumenty te precyzyjniej (a przede wszystkim kompleksowo) niż strategie regionalne zajmują się problematyką rozwoju transportu w regionie. Przygotowanie strategii transportowej wymaga zastosowania metodologii wykorzystywanej w procesie planowania strategicznego. Różnice w stosunku do regionalnej strategii rozwoju dotyczą doboru interesariuszy, zwracania większej uwagi na przedsięwzięcia inwestycyjne (co jest wynikiem infrastrukturalnej funkcji systemów transportowych) oraz konieczności ścisłej koordynacji z procesem planowania przestrzennego³.

³ I. Ziątek, Diagnoza stanu systemu planowania przestrzennego oraz jego rola w systemie zarządzania strategicznego (podsumowanie dyskusji), w: System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, red. T. Markowski, P. Żuber, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 251.

Przy tworzeniu strategii rozwoju transportu (jak ma to obecnie miejsce w województwie śląskim) należy pamiętać, że charakterystyczną cechą regionalnych systemów transportowych jest ich powiązanie z otoczeniem, a zwłaszcza z innymi systemami transportowymi – w tym przypadku z systemem transportu krajowego i międzynarodowego, z systemami regionalnymi sąsiednich województw oraz wewnętrzną złożoność i integracja⁴. Podstawą regionalnej strategii transportowej jest diagnoza systemu transportowego województwa. Wbrew pozorom nie jest to proste zadanie, barierą diagnozy są zwłaszcza luki w zbiorach danych, a także rozproszenie gestii transportowej. Diagnoza wymaga też uwzględnienia opinii interesariuszy systemu transportowego.

Tworzenie regionalnej strategii transportowej to nie tylko proces zarządzania strategicznego najważniejszym dla konkurencyjności regionu systemem, ale także płaszczyzna dialogu społecznego interesariuszy. Nie należy jednak tak postrzeganej – w pewnym sensie socjotechnicznej – strony tego procesu oceniać negatywnie. Realizacja strategii wymaga aktywności właśnie wspomnianych tu wcześniej interesariuszy, dlatego ten element (aktywizujący) ma tak istotne znaczenie.

Formułowanie strategii składa się z kilku etapów, wśród których najważniejsze są: tworzenie wizji, identyfikacja celów oraz wskazanie kluczowych przedsięwzięć. Wizja strategii to idealistyczne przedstawienie [...] *pożądanego stanu w przyszłości obejmująca wszystkie szczeble organizacji, która jest na tyle inspirująca, że wywołuje u ludzi pozytywne emocje, opisuje wartości organizacyjne oraz kulturę organizacyjną, uzyskuje aprobatę otoczenia, które może wspomóc osiągnięcie tej wizji*⁵. Zasadniczymi elementami tak rozumianej wizji są:

- kompleksowość,
- dalekosiężność,
- kreatywność (powodująca szerokie echo wewnątrz oraz na zewnątrz w zakresie dobrych emocji).

Wizja to warunek zbudowania dobrej strategii, m.in. dlatego, że [...] *wizja jest integratorem wszystkich procesów wewnętrznych i zewnętrznych przedsiębiorstwa. Aby jednak wizja spełniała pokładane w niej oczekiwania musi powstać w oparciu o rzeczywiste zaangażowanie i rozumienie jej znaczenia przez naczelne kierownictwo firmy oraz przez pozostałych kluczowych managerów. Bo wizja inspiruje i niebywale motywuje do efektywnej, zespołowej pracy tylko wte-*

⁴ R. Janecki, R. Tomanek, *Metodyka opracowania strategii rozwoju systemu transportu województwa śląskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, listopad 2011 (maszynopis).

⁵ Keyston Consulting, <http://keystone.com.pl/strategia-organizacji.php> (15.11.2011).

dy, kiedy przykład idzie z góry⁶. Dlatego nie należy bagatelizować znaczenia wizji w strategii – wizja to fundament strategii, bez wizji dokument nie może być uznany za strategię, wizja to sama istota strategii⁷.

Wskazanie działań strategicznych w spójnym układzie strategii rozwoju transportu województwa wymaga hierarchicznej konstrukcji systemu celów. W szczególności na szczycie celów powinna się znaleźć misja jako cel główny. Misja (wraz z pozostałymi celami) odpowiada na pytanie, w jaki sposób osiągnąć zdefiniowaną wcześniej wizję. Cele powinny być pogrupowane w obszarach wyznaczonych przez priorytety. Priorytetów powinno być kilka – 3-5, błędem będzie próba wypracowania strategii, która – „holistycznie” – „zadowolili wszystkich”. Dlatego identyfikacja priorytetów to sztuka wyboru, w tym odrzucenia różnych propozycji i możliwości. Podobną uwagę można skierować pod adresem procedury tworzenia celów niższego poziomu. Także tu wielość zamiarów nie będzie służyła wypracowaniu strategii z prawdziwego zdarzenia. Realizacja celów określonych w strategii zależy od poprawnego wyboru przedsięwzięć i projektów⁸.

Podsumowanie

Powszechność podejmowania problematyki rozwoju transportu w strategiach regionalnych oraz inicjowanie prac nad strategiami transportowymi należy ocenić pozytywnie. Transport jest istotnym czynnikiem konkurencyjności regionów, a w zakresie rozwoju tego systemu Polskę cechują (na tle europejskim) wieloletnie zaniedbania i zacofanie. Jednocześnie przegląd strategii regionalnych pokazuje, że pomimo wspomnianego wcześniej znaczenia systemu transportowego dla rozwoju regionów, w większości przypadków problematyka ta nie jest traktowana jako priorytet. Choć w praktyce zarządzania województwami taka priorytetyzacja wydaje się mieć miejsce (zob. np. działania województwa śląskiego w obszarze rozwoju transportu lotniczego, a ostatnio też kolejowego⁹), to w zapisach strategii często brakuje adekwatnego odwzorowania takiego stanowiska.

⁶ M. Gieracz, *Wizja marki*, „StrategyJournal” 2011, [http://strategyjournal.pl/index.php/2011/07/wizja-marki/\(15.11.2011\)](http://strategyjournal.pl/index.php/2011/07/wizja-marki/(15.11.2011)).

⁷ R. Janecki, R. Tomanek, *Metodyka...*, op. cit.

⁸ Ibid.

⁹ Zob. Wywiad z marszałkiem województwa śląskiego Adamem Matusiewiczem, „Kawa na ławę” z 30.12.2011 r., Polskie Radio Katowice, [http://www.radio.katowice.pl/index.php?id=129&tx_ttnews\[tt_news\]=1547&tx_ttnews\[backPid\]=17&cHash=ccf78fe737](http://www.radio.katowice.pl/index.php?id=129&tx_ttnews[tt_news]=1547&tx_ttnews[backPid]=17&cHash=ccf78fe737) (31.12.2011).

Dominującym zagadnieniem podejmowanym w strategiach regionalnych jest poprawa dostępności transportowej, zwłaszcza drogowej i lotniczej, marginalnie traktowana jest kwestia równoważenia transportu i konkurencyjności sektora transportu, spedycji i logistyki (TSL). Można to łatwo wytłumaczyć mniejszą niż w rozwiniętych krajach UE dostępnością transportową oraz faktem, że wprowadzenie w Polsce zasad gospodarki rynkowej nie było skoordynowane z modernizacją i rozwojem systemu transportowego. Trzeba też zauważyć, że marginalizacja kwestii konkurencyjności transportu będzie ujemnie wpływać na efektywność tego systemu, a problematyka zrównoważenia transportu jest jednym z priorytetów unijnej polityki transportowej. Tak więc w regionalnych strategiach rozwoju oraz transportowych należy ująć także te kwestie.

DEVELOPMENT OF TRANSPORT SYSTEMS AS A PRIORITY OF REGIONAL STRATEGIES IN POLAND

Summary

The Polish regional strategies present a problem of transport development in the regions. Although plans for transport systems in most provinces are not treated as a priority, it can positively assess of their visibility. The strategies differ in the complexity of the approach to the transport system (defined as a set of subsystems). They contain incentives to concentrate on improving transport accessibility, although at the risk of neglecting the improvement of the competitiveness of transport and the sustainability of its development. A characteristic is also the focus of attention on the development of road and air infrastructure.